Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 295 Additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij)

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT [1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 augustus 2015 en het nader rapport d.d. 22 september 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2015, no. 2015001144, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2015, nr. 2015001144, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 augustus 2015, nr. W15.15.0203/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel beoogt te borgen dat uitbreiding in de melkveehouderij ten minste gedeeltelijk grondgebonden plaatsvindt. Het wetsvoorstel is inhoudelijk gelijk aan het ontwerpbesluit dat op 19 mei 2015 bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig is gemaakt en waarover de Afdeling advisering op 10 juli 2015 advies heeft uitgebracht.[2] Het wetsvoorstel houdt verband met de toezegging van de Staatssecretaris van Economische Zaken[3] naar aanleiding van een motie van de

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Advies van 10 juli 2015, W15.15.0154/1V.

[3] Handelingen I 2014/15, nr. 30, blz. 17.

kst-34295-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Eerste Kamer om de verplichtingen uit het ontwerpbesluit op te nemen in een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet.[4]

1. Reikwijdte ontwerpbesluit en voorzienbaarheid

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merkt op dat het kalenderjaar 2015 onder de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt gebracht. De Afdeling maakt in dat kader een kanttekening met betrekking tot de voorzienbaarheid van de regeling, zodat de justitiabele met redelijke zekerheid weet welke (re)actie hij van de overheid kan verwachten en daarop zijn gedrag kan afstemmen. In reactie hierop wordt benadrukt dat de normen voor grondgebondenheid met ingang van 1 januari 2016 gaan gelden voor de productie van fosfaat met melkvee dat met ingang van die datum plaatsvindt. Er is met andere woorden geen sprake van regelgeving die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd, waardoor de overtuiging bestaat dat de regelgeving afdoende voorzienbaar is.

De normen die met ingang van 1 januari 2016 in werking treden zullen ook gevolgen hebben voor bedrijven die vanaf 1 januari 2015 hebben besloten te groeien en meer fosfaat te produceren. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de maatschappelijke wens om te borgen dat de verwachte groei die wordt voorzien als gevolg van het vervallen van de melkquotering in ieder geval gedeeltelijk grondgebonden plaatsvindt. Daarbij is gekozen bedrijven te ontzien die reeds voor het indienen van de nota van wijziging verplichtingen zijn aangegaan voor het realiseren van groei met behulp van mestverwerking. Hierbij is het moment van indiening van de nota van wijziging gekozen, zodat geen anticiperend gedrag zou optreden en als gevolg daarvan groei overwegend grondloos zou kunnen plaatsvinden. De Afdeling merkt echter terecht op dat de wijze waarop de mogelijkheid tot mestverwerking zou worden beperkt pas volledig kenbaar werd op het moment dat het ontwerpbesluit is voorgehangen. Dit is dan ook de reden dat de datum voor de knelgevallenvoorziening is aangepast van 7 november 2014 naar 30 maart 2015.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen. Wat betreft de inhoudelijke bepalingen van het wetsvoorstel verwijst de Afdeling naar het hiervoor genoemde advies dat over het ontwerpbesluit met dezelfde inhoud is uitgebracht. In dat advies kwam de Afdeling tot de conclusie dat de regels over de extra fosfaatproductie die ten opzichte van 2014 is gerealiseerd moeten worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), onderscheidenlijk artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Uit de vereisten die gelden bij regulering van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM volgt onder meer dat naast een deugdelijke bekendmaking van (mogelijke) inmenging in het eigendomsrecht, de regeling ook inhoudelijk voldoende precies en nauwkeurig dient te zijn in de omschrijving van wie, wanneer tot wat bevoegd is.

2. Wet raadgevend referendum

De Afdeling concludeert dat een beroep op artikel 12 van de Wet raadgevend referendum niet kan slagen wegens het ontbreken van spoedeisendheid. Deze opvatting wordt niet gedeeld. Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van

---

[4] Motie Reuten c.s. (Kamerstukken I 2014/15, 33 979, nr. G)

een verantwoorde groei van de melkveehouderij dat op 1 januari 2016 in werking kan treden regelt weliswaar hetzelfde, maar daarmee wordt de spoedeisendheid van het wetsvoorstel niet weggenomen. Immers, gedurende de voorhangprocedure van het genoemde ontwerpbesluit werd duidelijk dat in met name de Eerste Kamer de principiële opvatting heerste dat de normen voor grondgebonden groei wettelijk voorgeschreven zouden moeten worden. In het debat is vervolgens uitgesproken dat de betrokken partijen zich zouden inspannen om inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2016 mogelijk te maken. Deze datum is genoemd, juist met het oog op het voorkomen dat de normen zouden moet volgen uit het eerder genoemde besluit. Om het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2016 in werking te kunnen laten treden is het echter noodzakelijk artikel 12 van de Wet raadgevend referendum toe te passen.

Voorts maakt de Afdeling een opmerking over de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel II wordt een beroep gedaan op artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (Wrr).[5] *Artikel 12 biedt de mogelijkheid af te wijken van de hoofdregel dat een referendabele wet niet in werking treedt voordat onherroepelijk is vastgesteld dat over de wet geen referendum zal worden gehouden, dan wel voordat de uitslag van een referendum onherroepelijk is vastgesteld.*[6] *In de toelichting bij het voorgestelde artikel II wordt afwijking van deze regel gemotiveerd met het argument dat zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer heeft aangegeven belang te hechten aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op 1 januari 2016.*[7]

3. Redactionele opmerkingen

In de toelichting op het besluit wordt ingegaan op de voorhangprocedure die voor het besluit is gevolgd, aan de opmerking van de Afdeling hierover is gehoor gegeven. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de effecten voor intermediaire ondernemingen in het licht van het vrije dienstenverkeer. De normen voor grondgebonden groei van de melkveehouderij leveren geen belemmeringen op voor het dienstenverkeer die nader zouden moeten worden toegelicht.

De Afdeling constateert dat op grond van artikel 12 Wrr alleen van de hoofdregel kan worden afgeweken indien de inwerkingtreding van een referendabele wet geen uitstel kan lijden. Nu door middel van het hiervoor genoemde ontwerpbesluit reeds wordt voorzien in de inwerkingtreding op 1 januari 2016 van inhoudelijk dezelfde bepalingen, kan een beroep op artikel 12 van de Wrr wegens het ontbreken van spoedeisendheid niet slagen.[8]

De Afdeling adviseert de inwerkingtredingsbepaling in het licht van het voorgaande aan te passen.

[5] Stb. 2015, 122.
[6] Artikel 8, eerste lid, Wrr.
[7] Toelichting, hoofdstuk 7, onder het kopje «Artikel II».
[8] Zie ook de opmerking van de Staatssecretaris van Economische Zaken over artikel 12 Wrr tijdens de behandeling van de concept-amvb in de Eerste Kamer, waaruit blijkt dat zij naar haar inschatting om deze reden niet succesvol een beroep op het artikel zou kunnen doen (Handelingen I 2014/15, nr. 30, blz. 17).

4. Overig

Het wetsvoorstel bepaalt dat in geval van groei van de fosfaatproductie door melkvee ten opzichte van 2014, slechts een deel van die groei verwerkt mag worden. Hoeveel is afhankelijk van het fosfaatoverschot per hectare op het bedrijf. Gekozen is voor drie klassen.
Om de uitvoerbaarheid van deze bepaling voor melkveehouders te verbeteren, is de wijze waarop bepaald wordt of de melkveehouder hieraan voldoet enigszins aangepast, door de berekening van het fosfaatoverschot per hectare te baseren op de situatie in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de bepaling geldt. Het van toepassing zijnde maximumpercentage voor de berekening van de maximale hoeveelheid van de additionele fosfaatproductie in 2016 t.o.v. 2014 wordt dan gebaseerd op de gegevens over het fosfaatoverschot per hectare op het bedrijf in 2015.

De berekeningswijze zoals in het oorspronkelijke voorstel opgenomen impliceert dat de melkveehouder al aan het begin van het jaar waarop de verplichting betrekking heeft een inschatting moet maken van de verwachte fosfaatproductie van dat jaar en daarop zijn besluit moet baseren om al dan niet meer grond in gebruik te nemen. Aangezien de groei van de fosfaatproductie van de veestapel van een aantal variabelen afhankelijk is die niet allemaal door de veehouder direct te beïnvloeden zijn, kan dit ertoe leiden dat achteraf geconstateerd wordt dat de inschatting onjuist was. In geval de inschatting van de veehouder te laag was en er navenant te weinig grond in gebruik is genomen, leidt dit tot mogelijk zeer forse boetes in die gevallen waarin de hoeveelheid die verwerkt mocht worden aanzienlijk lager is doordat ook het percentage dat verwerkt moest worden wijzigt ten opzichte van de oorspronkelijke inschatting. Om het aantal gevallen waarin dit zich voordoet te verkleinen is daarom in het voorstel opgenomen om het geldende percentage te baseren op een situatie die voor de ondernemer kenbaar is, en dat is het meest recent afgesloten kalenderjaar.

Bij (structurele) groei van de mestproductie op een melkveebedrijf kan het gevolg hiervan zijn dat in het jaar dat de groei plaatsvindt de veehouder mogelijk te weinig grond in gebruik heeft. Een jaar later zal dit echter alsnog moeten worden gecorrigeerd door extra grond in gebruik te nemen. In geval van (structurele) krimp doet zich het tegenovergestelde voor.

De wijziging verandert het doel en uiteindelijke uitkomst van dit beleid niet: melkveehouders die structureel meer mest gaan produceren ten opzichte van 2014 zullen, uitgaande van de bestaande intensiteit van de mestproductie op hun bedrijf, uiteindelijk een deel van de extra fosfaat-productie moeten verantwoorden op basis van grond in eigen gebruik. Indien dit niet het geval is, volgen sancties. Dat een deel van de groei van de mestproductie van melkveebedrijven grondgebonden gebeurt, is dus gegarandeerd. Verder geldt dat de regels van de Meststoffenwet betreffende gebruik van mest én mestverwerking onverminderd van kracht zijn. Dit garandeert dat het gebruik van geproduceerde dierlijke mest gebonden is aan de maxima uit het gebruiksnormenstelsel én dat een bepaald minimumpercentage van de overschotmest van het bedrijf wordt verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
J. G. C. Wiebenga

Ik moge U verzoeken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma